

บันทึกการประชุม
คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ ๑
ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ
ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
สภาร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๓
วันพุธที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐
ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๗๐๑ ชั้น ๗ อาคารรัฐสภา ๓

อนุกรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายชูชัย ศุภวงศ์	ประธานคณะอนุกรรมการ
๒. นายชงทอง จันทรางศุ	อนุกรรมการ
๓. นายมานิจ สุขสมจิตร	อนุกรรมการ
๔. นายเดชอุดม ไกรฤทธิ	อนุกรรมการ
๕. นายปกรณ์ ปรีชากร	อนุกรรมการ
๖. นายวิทยา งานทวี	อนุกรรมการ
๗. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	อนุกรรมการ
๘. นายวิจิตร วิชัยสาร	อนุกรรมการ
๙. นายสนั่น อินทรประเสริฐ	อนุกรรมการ
๑๐. พลเอก อัญญาพร เจริญพานิช	อนุกรรมการ
๑๑. นางอังคณา นีละไพจิตร	อนุกรรมการ
๑๒. นายวัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล	อนุกรรมการ
๑๓. นางรัชฎาภรณ์ แก้วสนิท	อนุกรรมการ
๑๔. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๑๕. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการคณะอนุกรรมการ

อนุกรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

- | | |
|--------------------------------|---------------|
| ๑. นายกิตติศักดิ์ ปรกติ | (ลาการประชุม) |
| ๒. นางสาวจันทจิรา เอี่ยมมยุรา | (ลาการประชุม) |
| ๓. นายเอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล | (ลาการประชุม) |
| ๔. นางสาวสุนทรียา เหมือนพะวงศ์ | (ลาการประชุม) |

ผู้เข้าร่วมประชุมคือ

- | | |
|--------------------------|--|
| ๑. นายโสภณ ตะดิโชติวัฒน์ | ที่ปรึกษาประจำสำนักงาน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| ๒. นางสาวพรนภา มีชนะ | กลุ่มงานนิติกรรม สำนักวิจัยและนิติธรรม
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |

เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา

เมื่ออนุกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานคณะอนุกรรมการได้กล่าวเปิดการประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

๑. นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ อนุกรรมการ ได้นำเสนอเอกสารเกี่ยวกับตารางเปรียบเทียบเรียบเรียงพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รวมทั้งเหตุผลที่จะขอแก้ไขอันเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของอนุกรรมการซึ่งจะได้จัดใส่แฟ้มให้ที่ประชุมในโอกาสต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

ที่ประชุมมีมติให้เลื่อนการรับรองบันทึกการประชุมครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ในคราวประชุมคราวต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สืบเนื่องจากการประชุมครั้งที่ผ่านมา ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะโดยเริ่มพิจารณาเรื่องอำนาจของชุมชน และสิทธิมนุษยชน จากนั้น ในการประชุมครั้งนี้จึงเป็นการพิจารณาศึกษาประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขเรื่องการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ที่ประชุมได้อภิปรายถึงกรอบแนวคิดหลักของการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจนั้นเป็นอำนาจของรัฐที่จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และสิทธิในการจัดการแก้ไขปัญหาของประชาชน ซึ่งขอบเขตการกระจายอำนาจของรัฐไม่ได้หมายถึงเฉพาะการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่มีความหมายรวมถึงการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรเอกชน รวมถึงชุมชนด้วย

ประเด็นหลักของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ว่าเป็นมาตรฐาน กล่าวคือ ควรมุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และเสริมสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ

ที่ประชุมได้อภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสรุปประเด็นปัญหาข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ ๑ รัฐ อันหมายความว่ารวมถึง พรรคการเมืองระดับชาติ ซึ่งในระบบราชการไทย เน้นการบริหารราชการที่อิงอำนาจจากส่วนกลาง เช่น อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระและก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ อันจะนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่น

ประเด็นที่ ๒ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแล้ว ส่งผลให้ระบบหรือกลไกในการติดตาม ควบคุมกำกับ ตรวจสอบการประเมินผล รวมทั้งกลไกในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นมักใช้อำนาจในการหาช่องทางทุจริตประพฤติดมิชอบ อย่างไรก็ตามประชาชนในระดับรากหญ้า ยังไม่มีความสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้ ซึ่งสาเหตุอันเนื่องมาจากประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งของชุมชน

ประเด็นที่ ๓ การศึกษาขั้นพื้นฐานถือว่าเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญในระดับชุมชน รัฐควรจะต้องสนับสนุนให้เกิดความเท่าเทียมกัน และควรพัฒนาให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับเดียวกัน แต่สำหรับชุมชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษา การพัฒนาสวัสดิการต่าง ๆ เท่าที่ควร เช่น การพิจารณาบุคลากร การดูแลเกี่ยวกับสวัสดิการของเด็ก สตรีและคนชรา รวมทั้งการสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะยกระดับฐานะชุมชนได้เป็นอย่างดี

ประเด็นที่ ๔ หน่วยงานในระดับท้องถิ่นประสบกับปัญหาต่าง ๆ ซึ่งมีความสลับซับซ้อน กล่าวคือ นอกจากขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการแล้ว ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่จะบริหารจัดการได้อย่างมีมาตรฐาน ทำให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ ๕ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเรื่องสำคัญที่สุดในระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองในยุคปัจจุบัน เพราะเนื่องจากสถานการณ์บ้านเมืองที่เกิดข้อบกพร่องที่ผ่านมา นั้นมักมองข้ามความสำคัญของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างแท้จริง เช่น การมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ ๖ เนื่องจากหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีด้วยกัน ๓ ระดับ คือ ระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด ทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นเอกภาพอันจะนำไปสู่อุปสรรคในการบริหารจัดการในชุมชน เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจกระทำการในเรื่องใด ๆ ได้

ประเด็นที่ ๗ การบริหารงบประมาณในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสัดส่วนรายได้คงที่ทำได้ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ ในขณะที่นโยบายรัฐบาลกลับมุ่งเน้นให้ท้องถิ่น สามารถที่จะพึ่งตนเองแต่เนื่องจากบุคลากรในท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ เช่น กระบวนการจัดเก็บภาษี เป็นต้น

ข้อสังเกตและข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ

ประเด็นที่ ๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บททั่วไป มาตรา ๑ ได้บัญญัติไว้ว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้การปกครองของไทยเป็นระบบการบริหารแบบรัฐเดี่ยว ไม่สามารถแบ่งแยกได้ ดังนั้น การบริหารจัดการของหน่วยงานภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องประสานความร่วมมือให้การบริหารงานเกิดความเป็นเอกภาพ

ประเด็นที่ ๒ ควรยึดถือหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ว่าด้วยรัฐจะต้อง ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่น ดังนั้น รัฐควรกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ระบบการจัดเก็บภาษี ยกเว้น อำนาจตุลาการ ความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งความสงบเรียบร้อยและผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม

ประเด็นที่ ๓ ควรสนับสนุนการยกระดับฐานะของจังหวัดที่มีความพร้อมตามมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ รวมทั้งควรส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจในรูปแบบของเทศบาล มณฑล โดยอาศัยพื้นฐานทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้นเป็นกลไกสำคัญ

ประเด็นที่ ๔ ควรพัฒนาระบบกลไกในการตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระในการติดตาม กำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ประเด็นที่ ๕ เน้นการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนในท้องถิ่น ในการกำกับตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และร่วมกันในการพัฒนา การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเชิญบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญจากสาขาอาชีพต่าง ๆ มาร่วมพิจารณา ศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

ประเด็นที่ ๖ ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เพื่อจะได้ บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ เข้ามาบริหารงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมทั้งการจัดอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และการบริหารงานในระดับท้องถิ่นให้กับประชาชน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็ง ของชุมชนต่อไป

มติที่ประชุม

ที่ประชุมมีมติให้นำสรุปผลการประชุมในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เผยแพร่ต่อสื่อมวลชน โดยได้ทำความเข้าใจกับสื่อมวลชนแล้วว่าเป็นเพียงความเห็นของคณะกรรมการเท่านั้น ยังมีข้อสรุปที่ชัดเจน

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมได้กำหนดให้มีการประชุมคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ ๑ ครั้งต่อไป ในวันพฤหัสบดีที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๗๐๑ ชั้น ๗ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานคณะกรรมการได้ขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุม และกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา

นางสาวบุญยานุช บุญเกตุ

วิทยากร ๖ สำนักกรรมการ ๓

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นายประสิทธิ์ผล ยูวะเวส

นิติกร ๘ ๖ สำนักกรรมการ ๓

ผู้ตรวจทาน